



חושבים מחדש

**סדרת מחקרים בנושאי מדיניות ואסטרטגיה
ממכון 'היוזמה הישראלית'**

טבת תש"ע / ינואר 2010

**החלת החוק הישראלי
על הרשויות המקומיות
הישראליות ביהודה ובשומרון:
רקע ומשמעויות**

היוזמה הישראלית
מה שטוב לישראל www.hayozma.org



חושבים מחדש

**סדרת מחקרים בנושאי מדיניות ואסטרטגיה
ממכון 'היוזמה הישראלית'**

טבת תש"ע / ינואר 2010

**החלת החוק הישראלי
על הרשויות המקומיות
הישראליות ביהודה ובשומרון:
רקע ומשמעויות**

תוכן עניינים:

7	הקדמה
8	פרק ראשון: מעמד שטחי יהודה ושומרון מבחינת החוק הבינלאומי
8	1. הזכות הישראלית על השטח
10	2. יחסה של ישראל ליהודה ושומרון
12	3. אמנת ז'נבה וחוקיות ההתיישבות
14	פרק שני: מעמדם המשפטי של הישראלים החיים ביהודה ושומרון
14	1. רקע: המצב הבעייתי
17	2. החלת החוק על הרשויות ומשמעותו
20	נספח א: הצעת החוק כפי שהוגשה בכנסת הנוכחית
22	נספח ב: רשימת החותמים על הצעה כשהונחה על שולחן הכנסת השבע עשרה
23	נספח ג: אזרחים ישראלים ברשויות המקומיות ביהודה ובשומרון, 2008

הקדמה

המתח הפוליטי והמדיני סביב שאלת עתיד ההתיישבות הישראלית ביהודה ושומרון אינו מרפה מהשיח הציבורי בישראל. חסידי ההתיישבות מצדדים בזכות להתיישב באופן חופשי בשטחים אלה, בעוד רבים אחרים סבורים שעל ישראל לצאת משטחים אלה או מחלקם, ולהשתמש בהם כקלף מיקוח במשא ומתן מול הפלשתינים. בזירה הבינלאומית, הצליחו הפלשתינים להשריש את התפיסה כי מדובר ב'שטחים פלשתיניים כבושים', בהם ישראל נמצאת ככובש צבאי זמני לכל היותר - בעיקר בגלל חוסר היכולת של הפלשתינים לשלוט באפקטיביות בחבלי הארץ שהועברו לשלטונם ולרסן את הטרור.

בדפים הבאים אנו מבקשים לבחון את עמדות המוצא הללו, תוך התייחסות להצעת חוק שעתידיה לעלות על שולחן הכנסת השמונה עשרה, המבקשת להחיל את החוק הישראלי על הרשויות המקומיות הישראליות הקיימות ביהודה ובשומרון. מה משמעותה של ההצעה? מהו מעמדה המשפטי - מבחינה ישראלית ובינלאומית - של ישראל בשטחי יהודה ושומרון? האמנם כל ההתיישבות הישראלית היא 'בלתי חוקית'? האם חוק כזה יכול לפתור בעיות משפטיות או דווקא לעורר אותן?

על אלה ועוד בפרקים שלפניכם, שנכתבו על ידי עידו פכטר כסיכום של עבודת צוות המחקר של 'היוזמה הישראלית'.

קריאה נעימה ומועילה,

יואב שורק

מנהל 'היוזמה הישראלית'

פרק ראשון: מעמד שטחי יהודה ושומרון מבחינת החוק הבינלאומי

1. הזכות הישראלית על השטח

ב-2 בנובמבר 1917, בעיצומה של הלחימה בין התורכים לבריטים בארץ ישראל, פרסם הלורד ג'יימס בלפור, שר החוץ הבריטי, הכרזה לפיה "ממשלת הוד מלכותו רואה בעין יפה הקמת בית לאומי לעם היהודי בפלשתינה". הצהרת בלפור פתחה פרק חדש בתולדות הציונות. לראשונה, הכירה אחת מהמעצמות החזקות בעולם בזכותו של העם היהודי בארץ ישראל ואף הביעה את נכונותה לקדם כל תהליך שיוביל בסופו להקמת בית לאומי במקום זה.

הצהרה זו שבה והופיעה, הפעם בניסוח שונה, בכתב המנדט הבריטי שניתן בוועידת סן רמו. אולם שם נוספה לכך תוספת חשובה: בסעיף 3 לכתב המנדט מצוין כי אחד מהגורמים לקביעת המנדט הבריטי נובע מההכרה בזיקתם ההיסטורית של היהודים לארץ ישראל¹. משמעות הדבר היא כי זכותו של העם היהודי לארץ ישראל והכרת אומות העולם במדינת ישראל שקמה לאחר שנים מבוססת על ההכרה בשייכות ההיסטורית של היהודים לארץ ישראל. מבחינת הזיקה ההיסטורית והדתית, אין ספק שיהודה ושומרון הם הלב של זיקה זו: כאן התקיימו המדינות העבריות העתיקות, כאן רעו האבות את צאנם ורכשו קרקעות (בשכם ובחברון), כאן התבסס מרכז הנוכחות הישראלית בדור כובשי כנען (בגבעון, בשילה, בגלגל, בשומרון) ובלב אזור זה קבע עם ישראל את בירתו בימי דוד המלך - בירושלים, בין יהודה לבין השומרון.

כתב המנדט הבריטי כלל את שני עברי הירדן, אך לאחר זמן מה נוסף סעיף (סעיף 25 לכתב המנדט) המאפשר לממשלת בריטניה לדחות את יישום המנדט לגבי השטחים שממזרח לירדן. כל הטריטוריה שממערב לירדן, לעומת זאת, נועד למימוש כתב המנדט באופן מיידי - כלומר להקמת בית לאומי לעם היהודי. מיותר לציין, שבשטח זה נכללים יהודה ושומרון (ההבחנה בין 'יהודה ושומרון' לשאר ארץ ישראל המערבית נוצרה רק בעקבות מלחמת השחרור).

1 "... recognition has thereby been given to the historical connection of the Jewish people with Pales-...
"...tine

ארץ ישראל המערבית חולקה לראשונה לשניים בתוכנית שהציע האו"ם בשנת 1947 (החלטה 181). לפי הצעה זו תחולק פלשתיין לשתי מדינות: מדינה ערבית ומדינה יהודית. אך תוכנית זו לא בוצעה: מדינות ערב סירבו לקבל את ההצעה ופתחו במלחמה כדי למנוע את הקמת המדינה היהודית. תוצאות המלחמה קבעו את המציאות המדינית מכאן ואילך: בגבולות שהשיגה במלחמה, קמה מדינה יהודית; המדינה הערבית לא קמה; ובשטחים שנכבשו על ידי מצרים וירדן – חבל עזה ויהודה ושומרון, בהתאמה – שלטו המדינות הללו. הצעת החלוקה של האו"ם, אפוא, לא נתקבלה; בהיותה הצעה בלבד, ולאור דחיית הצד הערבי אותה, ההצעה לא קיבלה תוקף משפטי ואין לה משמעות מבחינת החוק הבינלאומי.

את פלישת מדינות ערב לארץ ישראל ראתה מועצת הביטחון של האו"ם בחומרה רבה. נציגי מדינות שונות ראו בפלישה זו עבירה על החוק הבינלאומי, וממילא לא ראו בתוצאות המלחמה עובדה מחייבת. לא אז אף זו, מדינות ערב בעצמן לא הכירו בתוצאות המלחמה כנתון סופי ומחייב, עד שהם הקפידו לכלול בהסכם שביתת הנשק בשנת 1949 את ההצהרה כי "אין לפרש משום בחינה את קו שביתת הנשק כגבול מדיני או טריטוריאלי". הסיבה להצהרה זו נבעה כמובן מצפייתם לכיבוש כל שטחי פלשתיין וחלוקתה ביניהם.

למרות קביעות אלה, סיפחה ממלכת הירדן את שטחי יהודה ושומרון אליה (1950) – בניגוד למצרים אשר לא תבעה ריבונות על רצועת עזה, בה שלטה למעשה. ואכן, הסיפוח של ירדן לא הוכר על ידי המשפט הבינלאומי ואף רוב מדינות ערב התנגדו לו. שנים רבות אחרי שכבר לא שלטה בפועל בשטח, בשנת 1988, הכריזה גם ירדן ששוב אינה רואה את עצמה כבעלת מעמד ביהודה ושומרון ואין היא רואה בהם עוד חלק מנחלתה. בכך למעשה הושב מעמדו החוקי של השטח למעמדו המקורי מאז המנדט, כחלק מהשטח שנועד לשמש כבית לאומי לעם היהודי.

בשנת 1967, במהלך מלחמת ששת הימים, כבשה ישראל את יהודה ושומרון מידי הירדנים. כיבוש זה השיב למעשה את הרציפות המקורית של הטריטוריה שהובטחה לעם היהודי במנדט הבריטי. לישראל הייתה אפוא הזכות המלאה לטעון לריבונות על שטחים אלה, אך היא בחרה שלא לספח אותם אלא להשתמש בהם כקלף מיקוח במשא ומתן עם מדינות ערב. עם זאת, ישראל לא ראתה עצמה ככובש וזר בשטחים אלה, ולכן מעולם לא התחייבה לקיים את אמנת ז'נבה רביעית המחייבת את הריבון בשטח כבוש. ישראל הסתפקה רק בקיום "רוח האמנה" בפתרון הבעיות ההומניטאריות ללא כל התחייבות.

2. יחסה של ישראל ליהודה ושומרון

אף שבעת הקמתה של מדינת ישראל לא נכללו בתחומה שטחי יהודה ושומרון, לא נחלש הטיעון הישראלי לשייכותם העקרונית למדינה היהודית. המינוח 'שחרור' שניתן לכיבוש חבלי ארץ אלו לאחר מלחמת ששת הימים ביטא את השיח הציוני שקדם למלחמה זו, שיח שהתבסס על 'זכותנו הטבעית וההיסטורית' לארץ בה חיינו בעבר 'חיי קוממיות ממלכתית' ובה יצרנו את 'ספר הספרים', זכות שמתייחסת במיוחד לשטחי יהודה ושומרון, ערש האומה ולבה בתקופת האבות, ההתנחלות והמלוכה.

כפי שראינו בסוף הפרק הקודם, לאחר כיבוש יהודה ושומרון במלחמת ששת הימים בחרה ישראל להציג עמדה דו משמעית באשר לזכויותיה על שטחים אלה ולכוונותיה לגביהם. יחסה המעורפל של ישראל לזיקתה-שלה למקום חיזק את נטיית העולם לאמץ את הפרשנות הערבית. עד היום נקראים שטחים אלה על ידי העולם הערבי והמערבי בשם "הגדה המערבית" (The West Bank) המציין את השתייכותם של השטחים לממלכת ירדן, בעוד ישראל מקפידה לקרוא להם בשם "שטחי יהודה ושומרון" כדי ליחסם אליה.

למרות המינוח 'יהודה ושומרון', המסורת השלטונית הרשמית בישראל ראתה במשך השנים בשטחים אלה בעיקר נכסים אסטרטגיים ובטחוניים, ולא חלק מהותי מהטריטוריה של מדינת ישראל. תפיסה 'בטחונית' זו פוגעת בישראל מבחינה מדינית. קשה להצדיק שלטון בפועל בשטח במשך למעלה מארבעים שנה בנימוק של צרכים בטחוניים, חשובים ככל שיהיו, ונוסף על כך הגדרת השטח כנתון לתפיסה צבאית של כח כובש מטיל סייגים רבים על הלגיטימיות של כל פעולה בו, לאור אמנת ז'נבה הרביעית. כאשר ישראל רואה בנוכחותה ביהודה ושומרון עניין צבאי-בטחוני ותו לא, היא הופכת את עצמה בהכרח לעבריינית ומאבדת לגיטימציה בינלאומית.

עם השנים, הלכה מדינת ישראל והתנערה גם מזיקתה ה'ביטחונית' לשטחי יהודה ושומרון. בשנת 1992 הצהיר ראש הממשלה דאז, יצחק רבין, כי אין לראות עוד בהתנחלויות מרכיב בתפיסת הביטחון ואין לראות בהן כל צורך ביטחוני. בעקבות כך, החליטה ממשלתו לצמצם באופן משמעותי את מפעל ההתיישבות, ולעצור את כל הבנייה שטרם החלה.²

גם בשיח הבינלאומי מציגה ישראל יחס אמביוולנטי לשטחי יהודה ושומרון. באתר הרשמי של משרד החוץ, ישראל מצהירה על זיקתה לשטחים הללו, אך בפורומים בינלאומיים שונים היא מצדיקה את הקמתם של יישובים שם בעילה ביטחונית. רק לאחרונה, בדיון על גדר ההפרדה שנערך בבית המשפט הבינלאומי, הצדיקה ישראל את מדיניותה עקב צורך ביטחוני, ולא טענה כלל לזיקה לשטח שעליו הוקמה הגדר - מעבר ל'קו הירוק'. לנוכח טענה חלשה זו, לא פלא שהשופטים בהגדרה ראו בבניית הגדר על 'שטח פלשתיני'

2 החלטת ממשלה מיום 22.11.92.

פעולה בלתי חוקית.

חשוב לציין, כי בניגוד למדיניות הרשמית הזאת, במהלך השנים ביטאו גורמים רשמיים וחצי רשמיים יחס אחר לחלוטין ליהודה ושומרון, כחבלי ארץ מולדת וכ'ערש האומה', כליבה של ארץ ישראל המקראית וכנחלה שהעם היהודי שב ושחרר אותה אחרי אלפי שנות ריבונות זרה. גישה זו ניתן למצוא החל ממלחמת ששת הימים ועד היום, במינון משתנה, בנאומים של מנהיגים ישראליים ויהודיים בטקסים רשמיים, בבולי דואר, בטקסטים של הסוכנות היהודית, של הקק"ל, של צה"ל ושל הנח"ל, בספרים שיצאו לאור על ידי הוצאות ממלכתיות, במפות, בדיוני וועדת השמות, וגם בנאומים פוליטיים לאין ספור של רוב המפלגות הציוניות - ובכללן גם כאלה שהתנגדו תמיד לסיפוח יהודה ושומרון.³

3 יש שראו בדבריו של ראש הממשלה אריאל שרון, בישיבת סיעת הליכוד במאי 2003, על כך שבי הודה ושומרון נתונים "שלושה וחצי מליון פלשתינים תחת כיבוש", כהסכמה עם העמדה לפיה ישראל הינה 'כובש' בשטחים אלה. אך פרשנות זו בעייתית, שכן שרון לא דיבר על השטח אלא על האוכלוסיה, שהיתה נתונה אז תחת נוכחות צבאית בוטה עם סיומו של מבצע 'חומת מגן'; ובאותו נאום עצמו הגדיר את שטחי יהודה ושומרון כ'חבלי מולדת'.

3. אמנת ז'נבה וחוקיות ההתיישבות

חוסר הבהירות בה נהגה ישראל ביחס לשטחי יהודה ושומרון הביא בסופו של דבר למחלוקת בין מלומדים שונים ביחס לשאלה כיצד להגדיר את מעמדם של השטחים לפי המשפט הבינלאומי.

לפי אמנת ז'נבה הרביעית (ואמנת האג הקודמת לה), חל איסור על מדינה שכבשה שטח כלשהו ליישב אותו באזרחים, למעט מקרה בו יש צורך בטחוני בדבר⁴. מטרת חוק זה היא להשאיר את המציאות השורת השטח הכבוש בעינה על מנת שיהיה ניתן להחזיר שטח זה למדינה הנכבשת ביום מן הימים.

האם מחייב חוק זה את ישראל בשטחים שכבשה בששת הימים? הדבר תלוי כמובן בהגדרת השטח, האם הוא שטח כבוש או לא, וממילא בזכות שיש לישראל בשטחים הללו.

ניתן לחלק את ההגדרות השונות שהוצעו על ידי מומחים למשפט בינלאומי לשלוש קטגוריות עיקריות:

1. "בעל זכות חזקה שנעדר"

חוסר ההכרה מצד העולם בסיפוח השטחים על ידי ממלכת ירדן, מביא לפי גישה זו להחשבתה כישות כובשת, והחשבת שטחי יהודה ושומרון כשטחים המוחזקים בידיה.

מנגד, ישראל נחשבת כ"בעלת זכות חזקה שנעדר" מהשטח למשך פרק זמן מסוים, כך שחזרתה להחזקת השטחים מהווה למעשה חזרה לריבונות שהוענקה לה זה מכבר מתוקף המנדט הבריטי.

לאור זאת, חוקי אמנת ז'נבה הרביעית אינם חלים על שטחי יהודה ושומרון - אין לישראל כל מחויבות כלפי מוסדות השלטון הקודם שבאותו אזור, ולכל היותר היא יכולה לאמץ את רוח האמנה מבחינה הומניטארית, כפי שקרה בפועל.

על פי פרשנות זו, שטחי יהודה ושומרון שייכים למדינת ישראל באופן טבעי מבחינת החוק הבינלאומי, וחסרים למעשה רק סיפוח פורמלי ישראלי.

2. "שטח מוחזק"

לפי משפטים אחרים, גם אם נקבל את ההנחה כי לירדן לא הייתה כל זכות בשטחי יהודה

4 נוסח עברי של האמנה מובא באתר ארגון 'בצלם': http://www.btselem.org/HEBREW/International_Law/Fourth_Geneva_Convention.asp

ושומרון, עדיין עצם כיבושם באקט מלחמתי מחייב את החלת חוקי אמנת ז'נבה הרביעית. גישה זו נובעת מפרשנות שונה לנוסח אמנת ז'נבה הרביעית, בו נאמר כי "רכישת טריטוריה בדרך של מלחמה היא פסולה". פרשנות זו מחילה את המשפט ביחס לכל כיבוש, ללא הבחנה בין מתקפה למגננה או להשבת שטח שנלקח בעבר. לפי שיטתם שיטה זו, מעמד השטחים שבידי ישראל אינו אלא בבחינת "שטח מוחזק" שעליו חלים חוקי אמנת ז'נבה. כנגד גישה זו קמו מערערים רבים. הטענה המרכזית הייתה שפרשנות שכזו לנוסח האמנה איננה משקפת את רוחה וממילא אינה מהווה פרשנות נכונה לנאמר בה. המערערים טוענים כי האמנה נוצרה על מנת להרתיע מדינות מלתקוף על מנת לכבוש שטחים, דבר שאינו רלוונטי במקרה של כיבוש במהלך מלחמת הגנה. כמו כן, האמנה מתייחסת לכיבוש שטח מריבון המוכר כבעל זכות על השטח. היות ולירדן לא הייתה מעולם זכות שכזו, הרי שחוקי האמנה אינם חלים שם.

יש להעיר, כי גם לפי שיטה זו, בה חוקי אמנת ז'נבה הרביעית חלים בשטחי יהודה ושומרון, אין הדבר גורר בהכרח את ראיית ההתיישבות בהם כ'בלתי חוקית' - שכן חוקי האמנה אוסרים על 'העברת אזרחים' באופן יזום, כחלק מתכנית ממשלתית ליישוב השטח, אולם אין הם אוסרים על התיישבות הנעשית ביוזמה וולונטרית של האזרחים.

לשיטה זו, המעמד הנוכחי של השטח כ'מוחזק' יישאר בעינו עד לשינוי משפטי פורמלי: סיום המשטר הצבאי והחלפתו בריבונות כלשהי, שתוכר על ידי החוק הבינלאומי.

3. "מחזיק נאמן"

הגישה השלישית רואה את התושבים הפלשתינים בשטחי יהודה ושומרון כבעלי הזכות לריבונות בשטחיהם (אף שמעולם לא החזיקו בריבונות על טריטוריה זו). לפי גישה זו, כיבושם של השטחים על ידי ירדן במלחמת השחרור הייתה מבחינת המשפט הבינלאומי החזקה בנאמנות עבור תושבים אלו - וכן הוא הדבר ביחס לכיבוש הישראלי במלחמת ששת הימים. ישראל איננה אלא כמחזיק בנאמנות עבור התושבים הפלשתינאים הזכאים להגדרה עצמית.

לפי דעה זו אין שטחי יהודה ושומרון שייכים לישראל, מבחינת החוק הבינלאומי, אבל כנגד הם גם אינם שטח כבוש - וחוקי אמנת ז'נבה אינם חלים עליהם.

פרק שני: מעמד המשפטי של הישראלים החיים ביהודה ושומרון

1. רקע: המצב הבעייתי

כפי שראינו בפרק הקודם, מעמדם של שטחי יהודה ושומרון מבחינה משפטית עוד לא הוכרע. ישראל נמנעה מאז ומתמיד לספח שטחים אלה, אך מאידך מעולם לא הצהירה גלויות כי אלו שטחי כיבוש.

לאי ההכרעה יש משמעות משפטית. היות ושטחים אלה לא סופחו, לא חל בהם החוק הישראלי (למעט בתחומים מוגדרים שיוזכרו להלן); והיות וישראל לא רצתה להודות כי אלו שטחי כיבוש, היא לא הנהיגה בהם באופן גלוי את הנהגות אמנת ז'נבה הרביעית.

באופן מעשי, הגוף ששולט כיום מבחינה חוקית בשטחים אלו הוא הצבא (בהגה המשפטית קרוי שלטון זה בשם "ממשל צבאי"). כל בנייה או שינוי תוואי שטח זקוק לאישורו של הקצין האחראי או של שר הביטחון, וממילא כל החלטה שתתקבל על ידם תשא אופי ביטחוני. לדבר זה יש משמעות רבה, היות וגם אם ינצלו תושבי יהודה ושומרון את זכותם האזרחית לעתירה לבג"ץ כנגד החלטות הצבא, ימנע בדרך כלל בג"ץ להיענות לעתירות אלו בטענה כי אין הוא מעוניין להתערב בשיקולים והכרעות צבאיות-ביטחוניות. זוהי רק דוגמה אחת לאפליה המתרחשת בפועל בין אזרחי ישראל תושבי יהודה ושומרון ובין שאר אזרחי ישראל, שעוד תומחש בהרחבה בהמשך.

נוסף לזאת, המפקד הצבאי הממונה הוא האחראי לכך שהחיים בשטחים שתחת פיקודו יתנהלו באופן נורמטיבי. אולם כידוע, יש לפעולות אזרחיות שונות, ובמיוחד אלה הקשורות לבנייה והרחבה של יישובים, משמעויות פוליטיות ומדיניות כאחת. הדבר מביא לכך ששיקולים פוליטיים שונים שאינם נובעים תמיד מאינטרס ישראלי פנימי מכריעים החלטות שצריכות להתקבל באופן שגרתי לפי שיקולים אזרחיים. כך, לדוגמה, כל בקשה לאישור סגירת מרפסת פרטית או הרחבת בית ספר בשטחי יהודה ושומרון, מוכרעת לאור המתווה המדיני בו ישראל נוקטת באותה עת. דבר זה כמובן חורג מכל אורח חיים נורמטיבי ואינו מאפשר ניהול תקין של חיים אזרחיים. יוצא לפיכך כי פעמים רבות ידיו של

המפקד הממונה הן כבולות, ואין ביכולתו לשמור על ניהול חיים נורמטיביים כפי שמצופה ממנו.

יש לציין כי התושבים הערביים שבשטחים אינם חיים תחת המשטר הצבאי האמור. מאז הסכמי אוסלו ובעקבות הקמתה של הרשות הפלשתינאית, נכפפו התושבים הערבים למערכת חוקים עצמאית של הרשות, וחייהם מתנהלים באורח חיים אזרחי וחופשי. דבר זה יוצר כמובן אבסורד: בעוד שהערבים בשטחי יהודה ושומרון, הנתפסים כחיים תחת כיבוש, מנהלים את חייהם בצורה אזרחית תוך תלות מועטת במשטר הצבאי, היהודים שהתיישבו שם בתמיכתה של מדינת ישראל ממשיכים לחיות בהגבלות צבאיות.

מערכת החקיקה השוררת כיום בשטחים מורכבת מטלאים על גבי טלאים של שילוב החוק הישראלי והחוק הצבאי ביחד.

ישנם חוקים שמדינת ישראל לא יכלה שלא להחיל על התושבים הישראלים ביהודה ובשומרון. כך לגבי מס הכנסה ומס ערך מוסף, אגרות שונות, פיקוח על מצרכים וכד' לשם עיגונם בחוק הייתה צריכה ישראל להציב סעיף 'תחולה' בחוקים אלה ובו לפרט כי הם חלים אף על תושבי יהודה ושומרון באופן מלא. הטיפול בסוגיה זו היה פרטני ולא קבע עיקרון מנחה לשאלה אילו חוקים יחייבו את תושבי יהודה ושומרון ואילו לא. גם ההחלה עצמה הייתה באופן ממוקד, חוץ טריטוריאלי, כך שהיא פנתה לתושבים באופן אישי ולא נגעה בשטח כלל. כל החוקים האחרים נחקקו בצורה של 'תחיקת בטחון', היינו שאלוף הפיקוד או קצין בכיר אחר קובע מה ניתן לבצע ומה לא.

באופן זה, נוצרה מערכת משפט הבנויה טלאים טלאים מתקנות ומחקיקות פרטיות, לעתים של הצבא ולעתים של המשפט הישראלי. מערכת שכזו איננה יציבה דיה כדי לאפשר משפט צדק בניהול המקומות הללו, ולעתים הם הפכו ל'מזרח הפרוע' של החוק הישראלי. די לציין את הבעיות הקשות בתחומי תכנון ואיכות הסביבה ביהודה ובשומרון, הנובעות הן מההפרדה בין ישראלים לפלשתינים והן ממערכת החקיקה שאינה מחילה את החוק הישראלי במלואו ביהודה ובשומרון.

נפרט להלן מספר דוגמאות להגבלות שנוצרו עקב מערכת משפט שכזו:

1. בכל מקום בארץ המועצה האזורית או המקומית היא המאשרת את תכניות הבנייה. לעומת זאת, ביהודה ושומרון שינו את החוק לצורה הבאה:⁵

הקמת יישוב חדש מחייבת החלטת ממשלה;

5 על פי החוק הירדני שהיה בתוקף ב 7.6.67 ושונה על ידי תחיקת הביטחון ל: דבר החקיקה המרכזי בעניין זה הוא הצו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (יהודה והשומרון) מס' 418, התשל"א-1971.

הקצאת קרקע שהיא אדמת מדינה מחייבת אישור של שר הביטחון;

הרשאה לתכנון באדמות מדינה מחייבת אישור של שר הביטחון;

דיון בתוכנית מתאר או בתוכנית מפורטת מחייב אישור של שר הביטחון;

פרסום לתוקף של תוכנית מחייב אישור של שר הביטחון.

החלטת ממשלה זו משנת 1996 עוגנה גם בתחיקת הביטחון באיו"ש באמצעות צו אלוף.⁶

2. בנושא רישום חברות ועמותות, לא ניתן לרשום חברה שכתובתה ביהודה ושומרון. הכתובת חייבת להיות בתוך תחומי הקו הירוק.

3. אין טאבו ביהודה ושומרון. הבעלות נרכשת במסגרת חוזה עם ההסתדרות הציונית. אין אפשרות לשעבד את הקרקע בעת הצורך, ואף חוק הבטחת כספים של רוכשי דירות לא חל. משמעות הדבר היא שאין בטחון לרוכשי הדירות מול הקבלנים.

4. חוקי תכנון ובניה אינם חלים ביהודה ושומרון. קבלן יכול לבנות עם חומרים שאינם תקינים ולא בטיחותיים ללא כל פיקוח.

5. קצין צבאי יכול להחליט על כל שטח כשטח צבאי סגור ולמנוע כניסת אזרחים אליו.

דוגמאות אלו הינן רק מקצת ביטויי האפליה השונים שקורים בשטחי יהודה ושומרון מדי יום. סיפור עגום הממחיש אפליה זו הוא סיפורו של רס"ן רועי קליין הי"ד. משפחתו של רועי, מתושבי היישוב עלי, לא הייתה זכאית למימון ממשלתי לטובת הקמת אנדרטה לזכרו ביישוב בו התגורר לאחר שנפל בגבורה על הגנת המולדת, היות וזה היה ממוקם מחוץ לקו הירוק.

6 צו בדבר אישור הליכי תכנון ובנייה, מס' 1445, התשנ"ו-1996.

2. החלת החוק על הרשויות ומשמעותו

הצעת החוק להחלת החוק הישראלי במלואו על הרשויות המקומיות הישראליות ביהודה ובשומרון (תיקון פקודת סדרי השלטון והמשפט, ראה נספח) עשויה, אם תתקבל, לבטל אפילויות אלו ולהעניק מסד חדש ושוויוני להתנהלות החיים ביישובים הישראליים ביהודה ובשומרון, לטובת מאות אלפי תושביהם ולטובת שלטון החוק בישראל. להלן נפרט מעט אודות החוק והשלכותיו.

תחילה חשוב להבהיר מה החוק לא אומר:

אין בקידום החוק משום סיפוח חד צדדי מצדה של ישראל. אין החוק מתייחס לשטחים עצמם (וממילא לאוכלוסיה הערבית השוכנת בו) אלא רק לרשויות המקומיות הפועלות בו, כדוגמת עיריית מעלה אדומים, עיריית אריאל, מועצה אזורית מטה בנימין ועוד.

מטרת החוק היא להחיל על רשויות אלו את החוק הישראלי כך שתינתן להם האפשרות לנהל בעצמן את ענייני המינהל השונים, בדומה לכל רשות מקומית אחרת במדינה. פעולות רבות ושונות לחלוטין - מתהליכי תכנון ובנייה, דרך תקני מזון ותרופות ועד להנצחת חיילים וכללי עמותות, ינוהלו מעתה לפי חוקי מדינת ישראל גם בהתיישובת היהודית ביו"ש. במקום עשרות תיקוני חקיקה קטנים, תיעשה כאן חקיקה פשוטה ושוויונית, שתוציא את העיסוקים האזרחיים מהקונטקסט המדיני-בטחוני.

מדובר אפוא בצעד ישראלי מינהלי מובהק, שלא צפוי לעורר התערבות בינלאומית. אגב, דוגמה למימוש החוק ניתן לראות כיום במזרח ירושלים - המקום היחיד שנמצא מעבר לקו הירוק בו חלים חוקי המדינה. החוק הישראלי תקף שם באופן מלא, למרות שהשטח עצמו נתון עדיין בסכסוך.

עם זאת, החוק נושא בחובו הכרה ישראלית בדבר הזכות המשפטית וההיסטורית שיש לה בשטחי יהודה ושומרון.

כפי שהרחבנו בפרקים הקודמים, לישראל יש זיקה היסטורית וזכות משפטית על יהודה ושומרון, אך הדבר אינו מעוגן בחוק. בשנים האחרונות חדלה ישראל מלהצהיר על זכות זו: אין היא מציגה עוד את שטחי יהודה ושומרון כשטחים שבבעלותה, אלא רק כאזורים בעלי אינטרס בטחוני מבחינתה. התוצאה של התעלמות זו היא דה-לגיטימציה מעמיקה לאחזקת ישראל בשטחים הללו בעיני העולם, וחוסר יכולת של ישראל להצדיק את פעולותיה השונות שם.

קידום החוק בהיבט זה מעגן את זיקתה של ישראל לשטחים שמעבר לקו הירוק באופן משפטי, ולכך השלכות לפחות בשלושה תחומים:

ראשית, הוא מקל על מעמדה המשפטי של ישראל ועל פעולותיה ביהודה ובשומרון. למעשה, החלת החוק בדרך זו תנטרל את הממד המדיני מפעולות ישראל ביהודה ובשומרון. ההחלטה על בנייה או פיתוח באזורים הללו תעבור לידיים אזרחיות ותפסיק לשמש ככלי משחק בידי המדינאים. כשם שראש הממשלה אינו יכול למנוע בנייה בתל-אביב, אם זו זכתה לאישור הוועדות לתכנון ולבנייה, כך יהיה גם במעלה אדומים ובאריאל; סביר להניח, שעובדה זו תפחית את הלחץ המופעל על ישראל בעניין זה, שכן לא ניתן לדרוש ממדינה דמוקרטית לפעול בשרירות שלטונית שאין לה גיבוי משפטי.

שנית, החוק יכול לשמש כהגנה ישראלית כנגד הכרזה חד צדדית על הקמת מדינה פלשתינאית. זהו תרחיש סביר לנוכח התמיכה הבינלאומית הגוברת בעקרון 'שתי המדינות', ולעת עתה נראה שאין לישראל תשובה מדינית מתאימה. חוק כזה המכריז על הזיקה הישראלית לשטחי יהודה ושומרון עשוי לשמש כמכשיר בהתמודדות זו.

שלישית, החוק מעניק לישראל נקודת מוצא טובה יותר למשא ומתן עתידי. כאמור לעיל, מדינת ישראל ראתה ורואה ביהודה ושומרון, או בחלקים משטחים אלו, 'קלף מיקוח' במשא ומתן עתידי. אך כוחו של קלף המיקוח הזה הולך ונעלם, כאשר ישראל אינה טוענת לשום בעלות על יהודה ושומרון. מי שאינו בעלים על דבר, אינו יכול לסחור בו או להעניק אותו.

מבחינה זו, גם מי שתומך בהקמת מדינה פלשתינאית ומעוניין במסירת שטחים אמור לתמוך בחוק זה שיאפשר למדינת ישראל להגן על האינטרסים שלה. קידום החוק בהיבט זה הינו רווח מדיני טהור למדינת ישראל. ישראל תמקם עצמה במיקום טוב יותר בזירה המדינית ותוכל להגן על האינטרסים השונים שלה בעת משא ומתן.

מקורות:

יורם דינשטיין, דיני מלחמה 226, הוצאת שוקן, אוניברסטת תל אביב, 1983

טליה אינהורן, ארץ ישראל ויישובה במשפט הבינלאומי, נתיב 1, 2003

החלטה 242 של מועצת הביטחון: הפרת חוק ונתיב לאסון, הווארד גריף, נתיב 2, 2004

משה דרורי, 'שלטון מקומי, דמוקרטיה ובחירות ביהודה ושומרון', בר-אילן 1980.

Blum Yehuda, Israel Law Review 1968, 284-285

Conference on International Law and the Arab Israeli Conflict, Israel's legitimacy in law and history, New York, 1993, editor – Edward M. Siegel

Rostow Eugene, "Are the settlements legal? Resolved", The New Republic, 10/21/91

Rostow Eugene, "Historical approach to the issue of legality of Jewish settlement activity", The New Republic, 4/23/90

Dore Gold, From 'Occupied Territories' to 'Disputed Territories', Jerusalem Center for Public Affairs, 1/16/2002

נספח א: הצעת החוק כפי שהוגשה בכנסת הנוכחית

הכנסת השמונה-עשרה

הצעת חוק של חברי הכנסת: יעקב כץ

יריב לוי

אורי אריאל

זאב אלקין

אורי אורבך

דני דנון

יצחק וקנין

אלכס מילר

פניה קירשנבאום

אברהם מיכאלי

הצעת חוק לתיקון פקודת סדרי השלטון והמשפט (תחולת המשפט בערים, במועצות האזוריות ובמועצות המקומיות), התשס"ט-2009

הוספת סעיף 111

1. אחרי סעיף 111 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948², יבוא:

"תחולת המשפט בערים, 111. המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה יחולו בערים,
במועצות האזוריות, במועצות המקומיות, במועצות האזוריות ובישובים
ובמועצות המקומיות"

הכלולים בהם, כמפורט להלן:
אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, אפרת, אריאל, בית אל, בית
אריה - עופרים, ביתר עלית, בנימין, בקעת הירדן, גבעת
זאב, גוש עציון, הר אדר, הר חברון, מגילות ים המלח,
מודיעין עלית, מעלה אדומים, מעלה אפרים, עמנואל,
קדומים, קרית-ארבע, קרני שומרון, שומרון."

7 ע"ר 2, התש"ח, תוס' א', עמ' 1.

דברי הסבר

הצעה זו מבקשת להחיל את החוק הישראלי על הישובים היהודיים ביהודה ושומרון ותושביהם ואין בה כדי לספח את כל יהודה ושומרון למדינת ישראל.

הצעת חוק זו אינה פוגעת בעיקרון הטריטוריאליות המקובל בתפיסות משפטיות מודרניות, הקובע כי אנשים חיים בשטח מסוים יהיו כפופים לאותה מערכת חוקים. זאת בשל השינוי החוקי שחל באזור עם הקמת הרשות הפלשתינאית והכפפת רוב ככל הערבים הפלשתינאים למערכת חוקים אחרת. המצב החדש קיבל את ביטויו בתיקון לחוק ולהארכת תוקפן של תקנות שעת חירום - בשנת 1995.

המצב הנוכחי יוצר אבסורד - האזרחים היחידים המופלים לרעה הם האזרחים הישראלים - שכל החיובים כמס הכנסה, אגרה, מס רכוש וכו' חלים עליהם בתוקף החוק הישראלי ואילו לא כל הזכויות ניתנות להם. לדוגמא: העמדה לדין בפני בית משפט צבאי.

הכנסת קיבלה כבר בעבר שורה של החלות חוק על היישובים ביהודה ושומרון אבל לא באופן אחיד ושיטתי. דבר זה יוצר אי-אחידות, כמבואר באריכות על ידי חבר הכנסת לשעבר פרופ' אמנון רובינשטיין בספרו "המשפט הקונסטיטוציוני" (מהדורה רביעית, עמ' 118-104): "מבחינה הגיונית היה פשוט יותר, אילו החיל הממשל הצבאי את כל המשפט הישראלי על המועצות המקומיות היהודיות, במקום שיטת הטלאי על גבי טלאי שבה נוקטת הממשלה" (שם, עמ' 117).

כדי לבטל את אפליית האזרחים הישראלים וכדי ליצור אחידות בחוק, בשל התמורה שחלה באזור ובחוק, מוגשת הצעת חוק זו.

הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת הארבע-עשרה על ידי חבר הכנסת בנימין אלון (פ/1379).

הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת השש-עשרה על ידי חברי הכנסת אריה אלדד, רוחמה אברהם ורוני בראון (פ/1680).

הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת השבע-עשרה על ידי חבר הכנסת בנימין אלון (פ/3221).

נספה ב: רשימת החותמים על ההצעה כשהונחה על שולחן הכנסת השבע עשרה

ע"פ א"ב. מודגשים: כאלה המכהנים כיום כראש ממשלה, שרים, יו"ר הכנסת ויו"ר הקואליציה

בנימין אלון	צבי הנדל	סטס מיסז'ניקוב
רוברט אילטוב	יצחק וקנין	יעקב מרגי
יולי יואל אדלשטיין	נסים זאב	שרה מרום שלו
זבולון אורלב	יצחק זיו	בנימין נתניהו
דוד אזולאי	ישראל חסון	ניסן סלומינסקי
אפי איתם	אסתרינה טרטמן	גדעון סער
מיכאל איתן	אביגדור יצחקי	מאיר פרוש
אריה אלדד	אמנון כהן	אברהם רביץ
זאב אלקין	יעקב כהן	דוד רותם
חיים אמסלם	משה כחלון	ראובן ריבלין
גלעד ארדן	חיים כץ	יוסף שגל
אורי אריאל	ישראל כץ	יובל שטייניץ
שלמה בניזרי	לימור לבנת	סילבן שלום
אליהו גבאי	יצחק לוי	ליה שמטוב
אלחנן גלזר	יעקב ליצמן	משה שרוני
יצחק גלנטי	סופה לנדבר	
משה גפני	אברהם מיכאלי	
שמואל הלפרט	אלכס מילר	

נספח ג: אזרחים ישראלים ברשויות המקומיות ביהודה ובשומרון, 2008

מתוך השנתון הסטטיסטי לישראל

שם יישוב	אוכלוסייה סה"כ	שנת ייסוד	נקודת ציון מרכזית	גובה ממוצע	וועדת תכנון
מודיעין עילית	41,869	1996	20426489		711
ביתר עילית	34,829	1985	21156228	870	716
מעלה אדומים	33,821	1975	22846318	500	706
אריאל	16,716	1978	21636679	560	701
גבעת זאב	11,063	1983	21606410	770	705
אפרתה	8,167	1980	21426175	910	704
קריית ארבע	7,226	1972	21126041	945	709
אלפי מנשה	6,633	1983	20126753	200	703
קרני שומרון	6,559	1978	20966756	340	717
אורנית	6,328	1985	19956708	140	718
כוכב יעקב	5,926	1985	22316433	820	711
בית אל	5,413	1977	22126494	860	711
שערי תקווה	4,084	1983	20286701	185	710
בית אריה	3,767	1981	20496607	345	719
גבע בנימין	3,731	1984	22546399	655	711
קדומים	3,463	1977	21506797	405	710
אלון שבות	3,298	1970	21206182	965	714
הר אדר	3,115	1986	21246368	880	720
אלקנה	3,098	1977	20376689	270	702
עמנואל	2,890	1983	21306744	400	708
עלי	2,771	1984	22526643	710	711
עפרה	2,735	1975	22466515	820	711
כפר אדומים	2,686	1979	23186371	350	711
חשמונאים	2,591	1985	20206485	190	711
טלמון	2,563	1989	21276496	560	713
שילה	2,303	1979	22766621	700	711

שם יישוב	סה"כ אוכלוסייה	שנת ייסוד	נקודת ציון מרכזית	גובה ממוצע	וועדת תכנון
כפר האורנים	2,172	1998	20426477		711
נווה דניאל	1,883	1982	21386206	930	714
מצפה יריחו	1,792	1978	23746356	160	711
אלעזר	1,706	1975	21386185	910	714
כוכב השחר	1,690	1977	23286518	600	711
תקוע	1,635	1977	22186176	675	714
פסגות	1,623	1981	22156449	860	711
מעלה אפרים	1,390	1970	23836643	200	707
מתתיהו	1,382	1981	20356485	290	711
ברכה	1,364	1983	22526776	850	710
אבני חפץ	1,357	1990	20756880	200	799
מבוא חורון	1,327	1970	20356396	250	711
ברקן	1,317	1981	21036685	455	710
אלון מורה	1,315	1979	23116818	635	710
מעלה מכמש	1,261	1981	22926428	590	711
דולב	1,230	1983	21296481	610	711
פדואל	1,227	1984	20506632	380	710
צופים	1,181	1989	20106781	160	710
גבעון החדשה	1,166	1980	21576397	755	711
יקיר	1,129	1981	21116732	390	710
רבה	1,075	1991	21236693	420	710
בית חורון	1,034	1977	21266424	625	711
חלמיש	981	1977	21206570	560	711
בת עין	950	1989	20996182	870	714
עלמון	925	1982	22806374	590	711
נילי	913	1981	20466519	360	711
נוקדים	886	1982	22396180	570	714
כפר תפוח	867	1978	22386695	670	710
חיננית	864	1981	21657096	390	710
יצהר	864	1983	22256749	620	710
קדר	852	1985	22836281	530	714
עלי זהב	851	1982	20646646	360	710
סוסייה	792	1983	21055890	800	715
איתמר	785	1984	22926753	660	710

החלת החוק על הרשויות הישראליות ביהודה ובשומרון

וועדת תכנון	גובה ממוצע	נקודת ציון מרכזית	שנת ייסוד	סה"כ אוכלוסייה	שם יישוב
715	710	20255939	1983	758	עתניאל
714	950	20966128	1984	757	כרמי צור
711	420	20666524	1988	749	נעלה
710	200	20476696	1985	716	עץ אפרים
710	350	21776855	1977	692	שבי שומרון
715	550	19585872	1983	673	טנא
711	680	23226492	1977	602	רימונים
711	770	22286624	1983	584	מעלה לבונה
710	315	20676746	1980	582	מעלה שומרון
710	300	21226879	1981	568	ענב
715	880	20786005	1984	552	חגי
714	940	21206195	1969	550	ראש צורים
710	415	21607089	1981	546	שקד
710	445	21086693	1983	545	קריית נטפים
712	-155	25046948	1979	538	שדמות מחולה
715	600	19085887	1982	518	אשכולות
714	915	21636255	1972	479	הר גילה
714	955	21106175	1967	476	כפר עציון
711	720	21686564	1981	469	עטרת
715	780	20985860	1983	469	מצדות יהודה
710	270	20506834	1977	465	סלעית
715	740	21615998	1982	421	פני חבר
715	770	21575913	1981	417	מעון
710	400	20956732	1987	410	נופים
715	740	21755934	1981	392	כרמל
715	615	20045880	1985	376	שמעה
711	590	21366533	1984	374	נחליאל
712	-180	24876968	1968	373	מחולה
714	715	22176116	1981	348	מעלה עמוס
714	940	21366164	1977	347	מגדל עוז
710	330	21657029	1978	313	מבוא דותן
712	-220	24166585	1978	282	תומר
713	-360	24446286	1968	281	קליה
714	940	21766104	1983	253	אספר

שם יישוב	סה"כ אוכלוסייה	שנת ייסוד	נקודת ציון מרכזית	גובה ממוצע	וועדת תכנון
אדורה	248	1984	20156065	650	715
גיתית	231	1973	23746673	305	712
ייטב	227	1970	24016505	-100	712
פצאל	211	1975	24196612	-235	712
חרמש	210	1982	21157033	290	710
אלמוג	197	1977	24376330	-270	713
נגוהות	194	1999	19836006	0	715
ורד יריחו	188	1980	24126372	-130	713
תלם	176	1982	20336078	720	715
בקעות	173	1972	24306833	100	712
מצפה שלם	172	1971	23806086	-250	713
ריחן	171	1977	21287084	380	710
ארגמן	166	1968	24966754	-180	712
חמדת	163	1980	24996841	130	712
משואה	143	1970	24656689	-255	712
גלגל	140	1970	24226564	-235	712
מגדלים	138	1983	23256663	790	710
יפית	127	1980	24496632	-245	712
רועי	122	1976	24636838	30	712
נעמה	122	1982	24436462	-200	712
מכורה	117	1973	24016746	225	712
חמרה	111	1971	24146784	-55	712
נתיב הגדוד	108	1976	24226552	-220	712
בית הערבה	96	1980	24736350	-320	713
נירן	54	1977	24316528	-165	712
רותם			24806910	40	712
משכיות			24656911	30	712
אבנת			24156208	-330	713

סה"כ תושבים
רשומים
290311



היוזמה הישראלית
מה שטוב לישראל www.hayozma.org